Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

33 652 Spoorbeveiligingssysteem European Rail Traffic Management System (ERTMS)

Nr. 32 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2015

1. Inleiding

Het nieuwe spoor- en treinbeveiligingsysteem ERTMS (European Rail Traffic Management System) wordt vanaf 2016 gefaseerd ingevoerd in Nederland. Nadat met de Voorkeursbeslissing uit april 2014 (Kamerstuk 33 652, nr. 14) en het debat met uw Kamer daarover in juni 2014 de scope was bepaald (Kamerstuk 33 652, nr. 26), is gestart met het opzetten van een gezamenlijke programmaorganisatie bestaande uit medewerkers van IenM, NS en ProRail. Over de voortgang van het programma in de periode tussen 1 juli en 31 december 2014 is meer informatie te vinden in de tweede Voortgangsrapportage ERTMS die rond deze zelfde tijd aan uw Kamer wordt gezonden (Kamerstuk 33 652, nr. 31). Tot en met 2016 wordt nu in de zogenaamde Planuitwerkingsfase toegewerkt naar de aanbesteding van ERTMS.

Het programma ERTMS heeft de Groot Project status gekregen van uw Kamer. Het is een complex programma, dat jaren in beslag zal nemen en een belangrijke ICT-component kent. Zoals ik eerder heb aangegeven neem ik uw Kamer zo goed mogelijk mee in het proces. Dat geldt nadrukkelijk ook bij het opzetten van de aanbesteding- en contracteringsstrategie.

In deze brief wordt u mede daarom geïnformeerd over de wijze waarop de aanbesteding- en contracteringstrategie tot stand komt. Daarbij wordt ingegaan op de eerste belangrijke onderzoeken en analyses die reeds in gang zijn gezet. Voorliggende brief schetst de huidige stand van zaken op basis van de huidige inzichten. Het betreft daarmee nadrukkelijk de eerste

kst-33652-32
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

contouren voor de strategie[1]: deze kunnen nog wijzigen als gevolg van nieuwe of aanvullende onderzoeken en inzichten. Tot nu toe zijn bij het opstellen van deze strategie nog geen besluiten dan wel onomkeerbare stappen genomen. Pas met de gehele strategie die ik aan het einde van dit jaar met u deel, wordt een go/no-go moment aan u voorgelegd.

Het opstellen van een aanbesteding- en contracteringstrategie voor een programma als ERTMS is geen sinecure. Allereerst gaat het om veel geld, namelijk € 2,57 miljard. Verder betreft het de vervanging van een beveiligingsysteem in het bestaande spoorsysteem, waarvan de reizigers en verladers zo weinig mogelijk last moeten hebben. En tenslotte gaat het om één samenhangend systeem, dat deels bestaat uit ICT en deels uit verschillende andere componenten, en dat zowel in de trein als langs de baan moeten worden ingebouwd. Bovendien moeten deze componenten naadloos met elkaar kunnen communiceren[2]. De ervaringen uit het parlementaire onderzoek naar ICT, de parlementaire enquête Fyra en van vergelijkbare andere relevante projecten uit binnen- en buitenland worden betrokken bij de totstandkoming van deze strategie. Ervaring uit het verleden met vergelijkbare projecten zoals bijvoorbeeld de Betuweroute en de HSL-Zuid leert dat extra aandacht voor de aanbesteding- en contracteringstrategie nodig is.

Om te komen tot de aanbesteding- en contracteringstrategie zijn er voorlopig veertien onderdelen onderscheiden, die gezamenlijk tot de strategie moeten leiden. Belangrijke onderdelen betreffen bijvoorbeeld vragen omtrent:
- Inkoopdoelen
- Het aantal contracten dat in de markt wordt gezet
- Aanbestedingservaringen in binnen- en buitenland
- Mogelijke contractvormen (bv private financiering)
- Risico's

De uitwerking van sommige onderdelen is inmiddels gestart, terwijl andere onderdelen nog moeten beginnen. De veertien verschillende onderdelen worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

In de afgelopen maanden is een gezamenlijk team van IenM, NS en ProRail aan de slag gegaan met de strategie. Zij zijn ondersteund met o.a. input van experts afkomstig vanuit Rijkswaterstaat (RWS), het buitenland, de Europese Unie en onafhankelijke juridische adviseurs. Er is de afgelopen maanden onderzoek gedaan naar bovengenoemde punten en er is door een extern bureau een Public Private Comparator uitgevoerd. Ik verwijs graag naar de verschillende hoofdstukken van deze brief voor de resultaten van deze onderzoeken en een indruk van nog uit te voeren werkzaamheden. Een onafhankelijke Tenderboard is ingericht die de programmadirecteur heeft geadviseerd over deze tussenproducten die het gezamenlijke aanbesteding- en contracteringteam heeft opgesteld. Deze TenderBoard zal ook adviseren over de definitieve strategie.

Sommige onderdelen van de strategie zijn al behoorlijk uitgewerkt, terwijl andere nog moeten starten. Er is sprake van een onderlinge afhankelijkheid tussen de onderdelen en daarom doorloopt het gezamenlijke team een iteratief proces. Op dit moment zijn nog geen onomkeerbare stappen genomen. De veertien onderdelen tezamen vormen uiteindelijk een

[1] Wanneer in deze brief gesproken wordt over «de strategie», wordt de aanbesteding- en contracteringstrategie voor het programma ERTMS bedoeld.

[2] Om een indruk te krijgen: In de infrastructuur moet gedacht worden aan zaken als kabels en leidingen, spoorsystemen (o.a. walbeveiliging, buitenelementen en GSM-R), en voor materieel aan zaken als een On Board Unit, en GSM-R).

aanbesteding- en contracteringdocument. Omdat dit document onder andere strategische overwegingen en beoordelingscriteria bevat, zal het grotendeels vertrouwelijk blijven. Uiteraard informeer ik uw Kamer zo uitgebreid mogelijk. Dat kan via aanvullende (vertrouwelijke) technische briefings.

Tot dusverre is de meeste aandacht uitgegaan naar zaken als:
- inkoopdoelen;
- het aantal contracten;
- de vraag welk deel van de Aanbestedingswet 2012 van toepassing is;
- kenmerken van de markt en marktspelers;
- mogelijkheden rond publiek private financiering;
- aanbestedingservaringen.

Op de nu beschikbare kennis op deze onderdelen wordt richting de definitieve strategie die eind 2015 beschikbaar moet zijn, nog een verdiepingslag uitgevoerd.

Andere onderdelen worden de komende maanden opgepakt. Het betreft dan bijvoorbeeld:
- een analyse van bruikbare contractvormen;
- de vraag wat mogelijke percelen zijn;
- de inrichting van de aanbestedende organisatie(s);
- selectie- en gunningscriteria;
- planning en risico's.

Als onderdeel van het iteratieve proces zal steeds worden bekeken of nieuwe informatie moet leiden tot het bijstellen van eerdere gedane aannames. Op die manier wordt een tunnelvisie zoveel mogelijk vermeden.

2. Inhoud

Het uitwerken van de Voorkeursbeslissing om te komen tot projectbeslissingen in 2016, vereist naast een technisch-inhoudelijke uitwerking, ook een aanbesteding- en contracteringstrategie. Deze brief betreft de contouren van deze strategie. De planning en voortgang van de overige werkzaamheden is terug te vinden in de halfjaarlijkse voortgangsrapportages.

Centraal bij de uiteindelijke strategie staat de vraag met behulp van welke vorm en in welke contracten de invoering van ERTMS conform de Voorkeursbeslissing, zo doelmatig mogelijk kan worden aanbesteed en gerealiseerd. Ten principale draait het er hierbij om dat de belastingbetaler en reiziger waar voor hun geld krijgen: een betrouwbaar ERTMS-systeem dat voldoet aan de doelstellingen uit de Voorkeursbeslissing in alle treinen en op de EU-verplichte en zoveel mogelijk van de PHS-trajecten.

Gezien de complexiteit en het belang van een goede aanbesteding- en contracteringstrategie voor ERTMS, dienen voortgang en kwaliteit goed geborgd te worden. Hier wordt invulling aan gegeven door het betrekken van marktpartijen, de Tenderboard en door lering te trekken uit eerdere (inter)nationale ervaringen. Meer informatie hierover vindt u verderop in de brief.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de totstandkoming van de strategie. Daarna ga ik in hoofdstuk 4 in op de belangrijkste inkoopdoelen om in hoofdstuk 5 te vervolgen met de vraag hoe wordt bepaald hoeveel contracten nodig zijn en hoe deze kunnen worden ingericht. Hoofdstuk 6

vervolgt met het onderzoek naar mogelijke contractvormen en de manier waarop de aanbesteding kan plaatsvinden. Dit alles voor zover dit op dit moment voor de verschillende onderdelen mogelijk is. In hoofdstuk 7 en 8 worden vragen beantwoord omtrent de relevante onderdelen van de aanbestedingswetgeving en toepasbare aanbestedingprocedures. Hoofdstuk 9 geeft inzicht in de markt en de aankomende marktscan terwijl hoofdstuk 10 aanbestedingservaringen in binnen- en buitenland belicht. In hoofdstuk 10 worden contacten met de markt en stakeholders over de strategie toegelicht en hoofdstuk 12 gaat in op de kwaliteitsborging van het proces. De brief besluit met de vervolgstappen richting de definitieve strategie.

3. Totstandkoming aanbesteding- en contracteringstrategie

Er is een verschil tussen aanbesteding en contractering. De aanbestedingstrategie betreft de vraag waarover (omschrijving opdracht) en de wijze waarop (keuze van aanbestedingsprocedure, het aantal aanbestedingen, etc.) de aanbesteding plaats vindt. De contracteringstrategie betreft de wijze waarop de opdracht wordt vastgelegd (keuze contractvorm) en bevat onderdelen als de keuze voor het aantal contracten en contractvormen en de verdeling van risico's na contractering.

De aanbesteding- en contracteringstrategie voor het programma ERTMS zal meer specifiek waarschijnlijk bestaan uit veertien onderdelen, namelijk de volgende[3]:

1) Inkoopdoelen
2) Keuze één of meerdere contracten
3) Welk deel van de Aanbestedingswet 2012 is van toepassing en welke partij(en) trekker van de aanbesteding kunnen zijn
4) Analyse toepasbare aanbestedingsprocedures
5) Analyse toepasbare contractvormen
6) Onderzoek naar mogelijkheden private financiering
7) Aanbestedingservaringen in binnen- en buitenland
8) Analyse Europese ERTMS markt en mate van concurrentie.
9) Resultaten van te houden marktconsultaties en contacten met stakeholders
10) Als meer dan één contract, dan analyse aantal benodigde aanbestedingen en mogelijke percelen
11) Algemene keuze t.a.v. beoordelingsprocedure (inclusief opstellen selectie- en gunningcriteria)
12) Inrichting organisatie bij aanbesteding (o.a. wie wordt/worden trekker(s) van de aanbestedingen)
13) Grove planning en doorlooptijd benodigde hoofdaanbesteding(en) en (eventueel) kleinere minder tijdkritische aanbestedingen
14) Aanbesteding-, realisatie- en exploitatierisico's en beheersmaatregelen

Zoals eerder aangegeven in deze brief is het onderzoek op sommige onderdelen verder dan andere en moeten sommige onderdelen nog worden opgestart. Er is sprake van onderlinge afhankelijkheid tussen de onderdelen en daarmee van een iteratieve uitwerking.

Op dit moment wordt hard gewerkt om (verdere) invulling te geven aan de verschillende onderdelen. Voor alle onderdelen geldt dat de huidige invulling nog onder voorbehoud is van de uitwerking van de gehele strategie. Zoals aangegeven moet nog nader onderzoek plaatsvinden, vooral via een nieuwe marktscan, de marktconsultatie en het updaten van

[3] De onderdelen en volgorde zijn niet identiek aan de hoofdstukken van deze brief aangezien een aantal onderdelen nog nader wordt uitgewerkt.

de PPC[4]. Hier zal ik later in de deze brief verder op ingaan. Ik zal uw Kamer meenemen in het proces, net als stakeholders en marktpartijen. Dit conform de insteek van het programma om transparantie na te streven en zoveel mogelijk te delen met partijen, de groot project status en het programmabrede adagium om zorgvuldigheid boven snelheid te stellen. Een technische briefing zou bijvoorbeeld een mogelijkheid kunnen zijn om rond het moment waarop uw Kamer per brief over de strategie wordt geïnformeerd.

Voor de invulling van de aanbesteding- en contracteringstrategie is ook de technisch-inhoudelijke uitwerking van belang. Om hier voldoende voortgang in te behouden ten behoeve van de projectbeslissingen in 2016, wordt voor sommige onderdelen van de strategie al een voorlopige richting aangegeven op basis van de kennis van dit moment. Met zo'n voorlopige richting wordt verder gewerkt in de invulling van dat onderdeel, vooruitlopend op de definitieve strategie. Deze voorlopige richtingen zijn met name gebaseerd op expert judgement, ervaringen uit het buitenland, geleerde lessen uit het verleden, quick-scan onderzoek of eerder onderzoek. Deze voorlopige richting wordt alleen gekozen ten behoeve van de inhoudelijke werkzaamheden en houden nadrukkelijk geen onomkeerbare stappen in voor de verdere uitwerking van de aanbesteding- en contracteringstrategie. Zoals gezegd zal op zeer regelmatige basis worden bekeken of de nieuwe inzichten nog moeten leiden tot het bijstellen van de aannames onder de voorlopige richtingen. Dit om te voorkomen dat een bepaalde afslag wordt genomen, waarna er later niet meer kritisch wordt gekeken of dit wel de juiste afslag was.

De definitieve strategie wordt aan het einde van dit jaar als één geheel vastgesteld en per brief aan uw Kamer voorgelegd als go/no-go moment. De strategie zelf zal waar mogelijk vertrouwelijk aan uw Kamer worden verstrekt, om zo de aanbesteding niet te schaden.

In het vervolg van deze brief zal ik u meenemen in de stand van zaken van de verschillende onderdelen en hoe beheerst wordt toegewerkt naar de definitieve strategie.

4. Inkoopdoelen

Met de in april 2014 genomen Voorkeursbeslissing zijn de beleidsdoelen vastgesteld die met het Programma ERTMS moeten worden bereikt. Naast veiligheid betreft dit interoperabiliteit, snelheid, capaciteit en betrouwbaarheid. Deze beleidsdoelen zijn gelijktijdig vastgelegd in de basisrapportage[5]. Naast beleidsdoelen is het noodzakelijk om inkoopdoelen voor het Programma ERTMS te benoemen. Het gaat daarbij naast de prijs ook om kwaliteit en beheersbaarheid. Er bestaat hierbij een relatie met de technisch-inhoudelijke uitwerking in het programma. Inkoopdoelen spelen een belangrijke rol in de totstandkoming van de strategie: zij dienen om focus te behouden op de doelen van het programma. Daarnaast bieden zij ondersteuning bij de afweging van nog te maken keuzes ten aanzien van de uit te voeren aanbesteding en contractering.

Meer specifiek gezien geven de inkoopdoelen onder andere richting aan de besluitvorming in wat voor soort pakketten van samenhangende componenten ERTMS wordt aanbesteed, in welke criteria gelden voor deze aanbestedingen en de te sluiten contracten met opdrachtnemers. Ook kunnen zij helpen bij het bepalen van het meest optimale scenario voor de uitrol van ERTMS. Voorts bieden inkoopdoelen op hoog aggrega-

4 Public Private Comparator, zie verderop in deze brief.
5 Zie paragraaf 1.2 van de basisrapportage.

tieniveau inzicht in de gewenste omvang en de voorwaarden van de aanbestedingen en de wijze van inrichting van de relatie met en tussen het Programma ERTMS, de opdrachtgevers, de gebruikers, de afnemers en de leveranciers. Voor de verschillende inkoopstrategieën zullen de risico's (zoals technisch en financieel, en in het bijzonder waar de raakvlakken zich bevinden) worden geïdentificeerd en waar mogelijk zullen mitigerende maatregelen worden gedefinieerd. De bevindingen zullen tezamen met eventuele restrisico's worden meegenomen bij het bepalen van het optimale scenario.

Transparantie over de aard en totstandkoming van de inkoopdoelen is belangrijk. Vooralsnog zijn voor het Programma twee soorten inkoopdoelen onderscheiden:

- Inkoopdoelen voor wat betreft de inhoud:
  - Realiseren van een overkoepelend vervoersysteem met ERTMS dat beter presteert op het gebied van veiligheid en interoperabiliteit dan het huidige vervoersysteem met ATB, dat tevens potentiële voordelen moet bieden op het gebied van betrouwbaarheid, snelheid en capaciteit.
  - Zo effectief en efficiënt mogelijk besteden van het beschikbare budget, dus de beste prijs/kwaliteit verhouding voor het te besteden geld gedurende de levenscyclus van het systeem.
  - Materieel en infrastructuur efficiënt ombouwen, hierbij valt te denken aan een combinatie van onder meer: korte ombouwtijden, zo min mogelijk hinder voor reizigers, vervoerders en verladers en het vermijden van onnodige kosten.
- Inkoopdoelen voor wat betreft het proces:
  - Beheersbaar houden van de aanbestedingen en vervolgens contractuele fase(s) van het Programma beheersbaar houden.
  - Goede samenwerking tussen alle betrokken partijen zowel in de voorbereiding van de aanbesteding als in de realisatie en exploitatie.

Deze inkoopdoelen zijn voorlopig en kunnen nog worden aangevuld. Daarnaast wordt nog een prioritering aangebracht in deze inkoopdoelen, voordat zij met de definitieve strategie worden vastgesteld.

5. Aantal en inrichting van contracten

Één van belangrijkste onderdelen van de aanbesteding- en contracteringsstrategie betreft het aantal contracten waarin de invoering van ERTMS, conform de Voorkeursbeslissing, zal worden vastgelegd.

Op basis van expert judgement en ervaringen met (grote) aanbestedingen in binnen- en buitenland, is in een gezamenlijke werkgroep met aanbestedingexperts van IenM, NS, ProRail en externe juridische expertise via de Delphi-methode[6] gekeken naar mogelijke scenario's voor wat betreft het aantal contracten. Het gaat dan om scenario's waarbij wordt gedifferentieerd tussen het al dan niet knippen[7] tussen de werkzaamheden voor infrastructuur en materieel en vervolgens infrastructuur c.q. materieel. De volgende vijf[8] scenario's, die op hoofdlijnen de mogelijke combinaties

[6] In de Delphi-methode geven verschillende experts, op een gestructureerde wijze hun mening. Via regelmatige terugkoppeling en een gestructureerde informatiestroom wordt daarmee antwoord gezocht op een onderzoeksvraag.

[7] Apart aanbesteden.

[8] Ook is een scenario tot stand gekomen waarin sprake is van geïntegreerde contracten infrastructuur en materieel per corridor. Dit scenario is vanwege de netwerkbrede inzet van NS-materieel een subvariant van scenario 4 of 5, en daarom niet verder beoordeeld.

voor de aanbesteding van ERTMS in infrastructuur en materieel omvatten, zijn benoemd:
1. Eén geïntegreerd contract voor infrastructuur en materieel
2. Eén geïntegreerde contract infrastructuur en één geïntegreerd contract materieel
3. Eén geïntegreerd contract infrastructuur en meerdere contracten materieel
4. Meerdere contracten infrastructuur en één geïntegreerd contract materieel
5. Meerdere contracten infrastructuur en meerdere contracten materieel

Bij de beoordeling van deze scenario's is door de experts bijvoorbeeld gekeken naar de beheersbaarheid van de contracten, de kans op budgetoverschrijdingen en de haalbaarheid van de in de Voorkeursbeslissing genoemde planning. Daarnaast is gekeken of en wat de ervaringen zijn met deze scenario's bij grote infrastructurele (spoor)projecten met een ICT-component in Nederland en bij grote ERTMS-projecten in het buitenland. Hiertoe zijn managers van de verschillende projecten bevraagd over deze projecten en de keuzes die gemaakt zijn omtrent aantal en inrichting van de betreffende contracten.

De analyse laat zien dat de vier scenario's waarin de infrastructurele werkzaamheden afzonderlijk worden aanbesteed van de werkzaamheden aan het materieel beter scoren dan het scenario waarin deze in één contract worden vastgelegd (scenario 1 uit de lijst hierboven). Wanneer gekozen zou worden voor één groot geïntegreerd contract voor zowel infrastructuur als materieel wordt de verantwoordelijkheid voor één interface grotendeels bij de markt gelegd. Een dergelijk reusachtig contract levert echter problemen op, bijvoorbeeld voor wat betreft beheersbaarheid, marktwerking, prijsopdrijving en vendor lock-in[9]. Voor zover bekend is er geen aanbestedingservaring met scenario 1 voor landelijke uitrol.

Bij de scenario's met meerdere contracten, scoren scenario's waarin de infrastructurele werkzaamheden in delen worden gecontracteerd (scenario 4 en 5) beter dan scenario's waarin dat niet gebeurt (scenario 2 en 3). Scenario's 4 en 5 zijn erg in lijn met de aanbestedingstrategie die in landen als Denemarken, België en Zwitserland is gevolgd. Het combineren van alle infrastructurele werkzaamheden die voortkomen uit de Voorkeursbeslissing zal ook een groot contract betreffen, waarvoor dezelfde nadelen van toepassing zijn als voor scenario 1, zij het in iets mindere mate. Knippen van de infrastructurele werkzaamheden levert daarnaast flexibiliteit op om bijvoorbeeld te leren van eerdere ervaringen en het combineren met andere projecten. Wel moeten interfaces tussen contracten daarbij goed geborgd worden, bijvoorbeeld door partijen te verplichten akkoord te gaan met een samenwerkingsovereenkomst voor de uitvoeringsfase. ERTMS is immers één integraal systeem.

Daarmee lijkt uit deze analyse naar voren te komen dat de invoering van ERTMS het beste kan worden aanbesteed in meerdere contracten voor de infrastructurele werkzaamheden en één of meerdere contracten voor de werkzaamheden aan het materieel (scenario 4 of 5). De uitkomsten van deze analyse via de Delphi-methode worden gesteund door de

---

[9] Kort gezegd betekent «vendor lock in» dat de opdrachtgever ongewenst afhankelijk is van de oorspronkelijke leverancier voor bijvoorbeeld een contractverlenging of aanvullende leveringen.

Regiegroep[10] en de Tenderboard ERTMS[11]. Zij geven aan dat aan de uitkomsten nog geen definitieve conclusie verbonden kan worden, gezien de abstractheid en grofheid van de analyse. Hiervoor is onder andere meer inzicht nodig in de kenmerken van de markt(partijen) die dit werk kunnen gaan uitvoeren en in de inkoopdoelen. Belangrijk onderzoek voor de verdere uitwerking van de aanbesteding- en contracteringstrategie is dan ook de uitvoering van een nieuwe marktscan en update van de PPC en een nadere weging en invulling van de inkoopdoelen. Mede op basis van deze onderzoeken zullen de scenario's voor het aantal contracten opnieuw kritisch worden bekeken en wordt te zijner tijd na de marktconsultatie een definitieve keuze gemaakt in het aantal en inrichting van de contracten.

6. Onderzoek naar contractvormen en mogelijkheden voor private financiering

Binnen het Rijk wordt bij infrastructuur projecten boven de € 60 mln. getoetst of innovatieve/integrale contractvormen meerwaarde opleveren. Deze afweging wordt gemaakt op basis van de Publiek-Private Comparator (PPC). De PPC geeft inzicht in de voor- en nadelen waarin een groot overheidsproject wordt uitgevoerd: in een publieke of private variant of in andere (meng)vormen. De PPC vergelijkt hiervoor de verschillende contractvormen onderling en bekijkt bij welke contractvorm het meest waarschijnlijk is dat de beoogde (beleids)doelen zo efficiënt mogelijk worden gerealiseerd.

Ten behoeve van het programma ERTMS is in de afgelopen maanden een eerste versie van een dergelijke PPC uitgevoerd door een extern bureau gespecialiseerd in o.a. publiek-private samenwerking. Contractvormen die hierbij bekeken en vergeleken zijn betreffen bijvoorbeeld de DBFM[12]- en de DBM[13]-contractvorm. Binnen deze contractvormen kan in meer- of mindere mate gebruik gemaakt worden van innovatieve instrumenten als risico-overdracht, prestatieprikkels en private financiering om de beoogde (beleids)doelen te realiseren.

In deze eerste versie van de PPC voor ERTMS is gekeken naar de voor- en nadelen van uitvoering van het programma in een publieke of private variant of in andere (meng)vormen, zoals hierboven besproken. Uit de analyse komt voor de onderzochte scenario's voor wat betreft het aantal contracten naar voren dat de DBM-contractvorm, in vergelijking met bijvoorbeeld DBFM, de grootste kans geeft op een positieve meerwaarde voor zowel materieel, infrastructuur (al dan niet incl. ondergrondse infrastructuur) als voor een geïntegreerd contract. Voor de onderzochte gevallen geldt dat de DBM-contractvorm een zekerder positieve meerwaarde lijkt te bieden, terwijl de meerwaarde van de DBFM-contractvorm nog onzeker is; deze kan zowel positief als significant negatief uitpakken. Belangrijkste reden hiervoor ligt in de langere en complexere voorbereidingstijd en de daarbij behorende kosten voor DBFM-contracten, terwijl de meerwaarde van private financiering in alle gevallen nihil is. Een samenvatting van de uitkomsten van de PPC vindt u in de bijlage[14]. Hierbij wordt opgemerkt dat de uitgevoerde PPC een

---

[10] De Regiegroep vormt het opdrachtgeversoverleg voor het programma en bestaat uit directeuren van NS, ProRail en IenM.
[11] Zie ook hoofdstuk 12 van deze brief (borging).
[12] Design, Build, Finance and Maintain. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor ontwerpen, bouwen, (voor)financieren en onderhoud gedurende een bepaalde tijd.
[13] Design, Build and Maintain.
[14] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

eerste beeld geeft van de mogelijke meerwaarde voor de onderzochte scenario's.

Nadat meer inzicht is verkregen in de kenmerken van de markt(partijen) en nader invulling is gegeven aan het aantal en de invulling van de contracten (de scenario's), zal rond de zomer een verdieping van de PPC worden uitgevoerd. Mede uit de update van de PPC kunnen conclusies worden getrokken over de contractvormen en mogelijkheden voor private financiering.

Apart van de PPC zal in dezelfde periode een analyse naar alle mogelijke contractvormen worden uitgevoerd, nadat meer duidelijkheid is verkregen op onderdeel 5 van deze brief, het aantal en de inrichting van de contracten. Deze analyse zal ook breder zijn dan de voornamelijk financiële aspecten waar in de PPC de nadruk op ligt. De conclusies uit de analyses, alsmede ook uit recentere analyses zoals die van de onderzoekscommissie ICT (zie ook hoofdstuk 9) en de Fyra-enquête, worden meegenomen in de aanloop naar de definitieve strategie.

7. Relevant deel van de Aanbestedingswet 2012 en trekker van de aanbesteding

Bij de keuze voor de aanbesteding- en contracteringstrategie is van belang of mag worden aanbesteed onder toepassing van Deel 3 van de Aanbestedingswet 2012[15]. Dit is in geval van het programma ERTMS mogelijk, omdat de aanbestedingen bestemd zijn voor de openbare dienstverlening op het gebied van vervoer per trein[16]. Daarnaast biedt Deel 3 van de Aanbestedingswet 2012 meer flexibiliteit bij het kiezen van aanbestedingsprocedures. Er zal daarom ook onder toepassing van Deel 3 worden aanbesteed.

Bij toepassing van Deel 3 van de Aanbestedingswet 2012 kunnen zowel de vervoerders, zoals de NS, maar ook ProRail en het ministerie (namens vervoerders/ProRail of als zogenoemde aankoopcentrale) trekker van de aanbesteding zijn. Hierin is nog geen keuze gemaakt. Die keuze hangt vooral af van de uitwerking van de andere onderdelen van de strategie. Een besluit over de trekker van de aanbesteding zal na overleg met uw Kamer definitief worden genomen bij het vaststellen van de gehele aanbesteding- en contracteringstrategie.

8. Eerste analyse toepasbare aanbestedingsprocedures

Op basis van de inzichten in het voorgaande onderdeel, kan een keuze worden gemaakt van de best toepasbare aanbestedingsprocedures. Niet elke theoretisch denkbare procedure is geschikt voor een programma als ERTMS. Hierbij moet gelet worden op de complexiteit van het programma, de inspanning die van inschrijvers tijdens de aanbesteding(en) wordt verwacht, de hoeveelheid in te kopen componenten en de hoeveelheid betrokken partijen. Ook van belang is de uiteindelijke keuze die wordt gemaakt in het onderdeel aantal en inrichting contracten. Daardoor blijven er vooralsnog een beperkt aantal toepasbare aanbestedingsprocedures over. De verschillende procedures zullen na verdere uitwerking van de onderdelen opnieuw worden bekeken en worden beoordeeld welke het best toepasbaar is.

---

[15] Deel 3 van de Aanbestedingswet 2012 ziet, kort gezegd, op speciale sector bedrijven (voorheen aangeduid als nutsbedrijven), Deel 2 van deze wet ziet op overige organisaties/instellingen die aanbestedingsplichtig zijn.

[16] Artikel 3.4 Aanbestedingswet 2012.

Ook voor dit onderdeel van de strategie hebben aanbestedingsexperts van NS, ProRail en IenM, aangevuld met externe experts, een analyse uitgevoerd op de verschillende mogelijke aanbestedingsprocedures bij speciale-sectoropdrachten. Uit deze analyse blijkt kortweg het volgende:

- Indien gekozen wordt voor aanbesteding in één groot geïntegreerd contract zijn de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en de concurrentiegerichte dialoog, toepasbaar als aanbestedingsprocedure[17].
- Bij aanbesteding van meerdere verschillende contracten, kan per contract worden bekeken wat de meest geschikte procedure is. Toepasbare procedures in dit geval zijn: de openbare procedure, de niet-openbare procedure en eveneens de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en de concurrentiegerichte dialoog.[18]

Zoals aangegeven moet deze inkadering van mogelijke toepasbare procedures in aanloop naar de definitieve aanbesteding- en contracteringstrategie rond de zomer opnieuw bezien worden. Hierbij is onder andere meer inzicht nodig in de kenmerken van het ERTMS, het aantal contracten, de kenmerken van de marktpartijen, de ontwikkelingen in de desbetreffende markten en de randvoorwaarden uit het programma.

9. Marktpartijen en marktscan

Voor de aanbestedingen ten behoeve van de implementatie van ERTMS zijn verschillende soorten marktpartijen van belang. Onder meer de ERTMS-leveranciers, zogenoemde Notified Bodies[19], ingenieursbureaus en aannemers. Met veel partijen zijn gedurende de Verkenningsfase al contacten geweest. Zo zijn er 3 marktbijeenkomsten geweest en hebben er uitgebreide 1-op-1-gesprekken plaatsgevonden met diverse partijen[20]. Sinds september 2014 wordt er door het programma ook actief contact gelegd met mogelijke nieuwe (inter)nationale spelers. In de eerste helft van 2015 zal opnieuw een marktbijeenkomst plaatsvinden, waarin ook de eerste contouren van de strategie uit deze brief zullen worden besproken.

Een belangrijk onderdeel voor de verdere uitwerking van de verschillende onderdelen van de aanbesteding- en contracteringstrategie is de zogenoemde marktscan. Deze scan moet meer inzicht bieden in de kenmerken van de markt en marktpartijen voor ERTMS-aanbestedingen. Het gaat bijvoorbeeld om de omvang van de markt en referenties en hoeveelheid/kwaliteit van ervaringen van marktpartijen op het gebied van ERTMS, maar ook welke opdrachtomvang marktpartijen of consortia aankunnen. Dit inzicht is van belang voor bijvoorbeeld de keuzes in de grootte van contracten, de actualisatie van de PPC en de aanbestedingsprocedures.

Ten behoeve van de Startbeslissing (Railmap 1.0[21]) is begin 2013 al een marktscan op hoofdlijnen uitgevoerd. Hieruit bleek dat de invoering van ERTMS in Nederland een belangrijke en interessante opdracht zal zijn voor de verschillende (inter)nationale ERTMS-marktpartijen. Daarmee is

---

[17] De concurrentiegerichte dialoog is ook voor speciale sectorenbedrijven in Richtlijn 2014/25/EU expliciet opgenomen en wordt na implementatie daarvan in de Aanbestedingswet 2012 opgenomen.
Richtlijnen 2014/24/EU en 2014/25/EU.

[18] Zie noot 15.

[19] Een Notifying Body, of aangemelde (keurings)instantie is een door een lidstaat aangewezen keurings- of testinstituut dat producten test.

[20] Zie ook bijlagen Railmap 2.0 en 3.0 (Kamerstuk 33 652, nrs. 4 en 14) en in de eerste voortgangsrapportage.

[21] Kamerstuk 29 984, nr. 385.

de kans groot dat er meerdere partijen zullen meedingen naar de verschillende contracten.

Voor de aanbesteding- en contracteringstrategie is een gedetailleerdere en uitgebreidere marktscan nodig dan welke begin 2013 is uitgevoerd. Daarom zal in de de periode tot de zomer een nieuwe marktscan worden uitgevoerd; de uitvraag voor de selectie van een partij om deze uitvraag uit te voeren is inmiddels gepubliceerd op TenderNed. Daarbij kunnen geactualiseerde kenmerken van de markt(partijen) worden meegenomen. Deze kan bijvoorbeeld door de economische crisis, overnames, nieuwe partijen en andere grote ERTMS-aanbestedingen aan verandering onderhevig zijn.

10. Aanbestedingservaringen in binnen- en buitenland

Van groot belang voor een goede inrichting van de aanbesteding- en contracteringstrategie zijn de ervaringen die al opgedaan zijn bij de aanbesteding van grote projecten en met ERTMS specifiek. Om die reden is door het programma contact gezocht met programmamanagers van grote infrastructurele (spoor)projecten in Nederland met een ICT-component (zoals de HSL, Betuweroute, Hanzelijn, Tweede Coentunnel, Anders Betalen voor Mobiliteit en A15 Maasvlakte-Vaanplein) en is er veelvuldig contact met aanbestedingsdeskundigen van ERTMS-projecten in andere Europese landen (zoals Duitsland, België, Denemarken, Zwitserland en Oostenrijk). Aan hen zijn vragen gesteld over de gemaakte keuzes omtrent de aanbesteding bij het betreffende project/in het betreffende land en de overwegingen hierbij. De antwoorden die deze partijen hebben gegeven zijn en worden gebruikt bij de invulling van de strategie. Zo zijn hun ervaringen meegenomen in het bepalen van de voorlopige richting van het aantal contracten. Ook in de verdere uitwerking zullen deze ervaringen worden meegenomen en waar nodig aanvullende informatie opgevraagd bij de genoemde contacten.

Ook op een andere wijze worden eerdere aanbestedingservaringen meegenomen in het programma en de ontwikkeling van de aanbesteding- en contracteringstrategie. Dit betreft verschillende onderzoeken en reviews die zijn uitgevoerd en de bijbehorende aanbevelingen. Een belangrijk voorbeeld hierin zijn de 34 aanbevelingen van de tijdelijke onderzoekcommissie Elias[22], welke in oktober 2014 het onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid heeft afgerond. In haar aanbevelingen zijn vele aandachtspunten opgenomen voor de aanbesteding en contractering van ICT-projecten. Hierop is op 30 januari 2015 gereageerd door de Minister van Wonen en Rijksdienst.
Gezien de belangrijke ICT-component in het programma ERTMS, zullen deze aanbevelingen zoveel mogelijk worden overgenomen in de aanbesteding- en contracteringstrategie. In de bijlage bij de tweede Voortgangsrapportage, welke rond deze zelfde tijd naar uw Kamer zal worden verstuurd, is per aanbeveling de reactie van de programmaorganisatie opgenomen. Door het programma is inmiddels ook de door de commissie Elias aanbevolen BIT-toets[23] uitgevoerd. Ook aanbevelingen uit het eerdere onderzoek van de Algemene Rekenkamer, de commissie Kuiken en reviews van het programma zijn zoveel mogelijk overgenomen.

Mochten er tijdens de verdere uitwerking van de strategie nieuwe aanbevelingen of inzichten opkomen uit onderzoeken, reviews of ervaringen elders, dan zullen deze waar mogelijk en verantwoord worden

---

[22] Kamerstuk 33 326, nr. 4 «Naar grip op ICT – Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid.

[23] Bureau ICT-toetsing.

meegenomen. Ook zal aandacht worden besteed aan hoe dergelijke zaken ook in latere fasen van het programma kunnen worden meegenomen.

11. Resultaten van te houden marktconsultaties en contacten met stakeholders

In de Verkenningsfase van het programma ERTMS is al veelvuldig contact geweest met de verschillende marktpartijen en stakeholders. Het contact met de marktpartijen was vooral gericht op het wederzijds informeren van de partijen over de voortgang en richting van het programma. Ook werd met hen gesproken over bijvoorbeeld proven technology, vendor lock-in en Level 2 en GSM-R op emplacementen. De inhoud en uitkomsten van deze gesprekken is te vinden in (de bijlagen van) Railmap 2.0 en 3.0 en de eerste voortgangsrapportage[24].

Voor een geslaagde aanbesteding is het van belang dat genoeg (inter)nationale marktpartijen zullen inschrijven op de aanbesteding(en). Dit zullen zij alleen doen als zij bijvoorbeeld de contracten niet te groot (of te klein) en/of te risicovol vinden. Om dit af te tasten voor het aanbestedingsproces wordt gestart, zullen richting de definitieve strategie op verschillende momenten marktconsultaties gehouden worden. Hierin worden onderdelen van de concept aanbesteding- en contracteringstrategie voorgelegd aan marktpartijen en gevraagd of zij zouden meedingen in de aanbesteding(en) zoals weergegeven in de strategie. Marktconsultaties kunnen daarnaast voor andere zaken worden ingezet, zoals discussies over de mate van specificatie, de gewenste contractvormen en specifieke (innovatie)issues. Het precieze doel en de invulling van de marktconsultatie wordt momenteel verder uitgewerkt.

Om innovatieve initiatieven vanuit de markt gedurende het gehele programma te stimuleren is een innovatieloket ingericht volgens de procedure die ProRail gebruikt voor Unsollicited Proprosals[25]. Marktpartijen kunnen hier hun initiatieven voor de uitwerking het Programma ERTMS indienen. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan innovatieve oplossingen voor nog openstaande vraagstukken, zoals: de praktische toepasbaarheid van Level 2 op grote emplacementen en GSM-R op grote emplacementen en de vraag of daartoe pilots moeten worden uitgevoerd, inbouw/ombouw van OBU's (on-board unit) in materieel en inbouw/vervanging in de infrastructuur. Het Programma beoordeelt deze initiatieven onder andere op het doel en de meerwaarde van het ERTMS-marktinitiatief, welke inzet verwacht wordt van het Programma ERTMS met betrekking tot de ontwikkeling, investering of intellectueel eigendom en het probleem dat wordt opgelost en of het initiatief is onderbouwd met voorbeelden, resultaten of ervaringen. Daarnaast is het van belang dat het initiatief vergezeld gaat van een voorlopige businesscase inclusief risico's, benodigde investeringen en financieringsconstructies. Vervolgens wordt besloten of deze initiatieven binnen het Programma worden uitgevoerd. Na uitvoering van het initiatief worden de uitkomsten gedeeld met alle marktpartijen ten behoeve van het level playing field. Tenslotte wordt zoals eerder gemeld, nadrukkelijk ook de input van de markt gevraagd.

---

[24] Kamerstuk 33 652, nr. 28.
[25] Zie ook het «protocol ERTMS initiatief» op http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/openbaarvervoer/veiligheid-spoor/ertms.

12. Borging

Gezien de complexiteit en het belang van een goede totstandkoming van de aanbesteding- en contracteringstrategie, wordt op verschillende manieren aandacht besteed hoe deze te borgen.

In de eerste plaats geldt voor de strategie, net als voor de rest van het programma, het adagium dat zorgvuldigheid voor tempo gaat. Daarnaast wordt in het proces veel aandacht besteed aan ervaringen die zijn/worden opgedaan in binnen- en buitenland. In alle onderdelen van de strategie wordt gekeken hoe deze kennis kan worden meegenomen in de uitwerking, om zo optimaal gebruik te maken van lessons learned. De strategie wordt vervolgens (op onderdelen) voorgelegd aan de reeds ingestelde onafhankelijke Tenderboard ERTMS. Deze commissie adviseert het programma over de onderdelen van de aanbesteding- en contracteringstrategie. Tevens zal zij adviseren over de definitieve strategie. Op later moment speelt zij ook een rol bij de uitwerking hiervan voor specifieke contracten. De adviezen van de Tenderboard zijn zwaarwegend voor het programma.

Inzet is een goede strategie voor de trekker(s) van de aanbestedingen. Daarnaast is het van belang dat de uiteindelijke aanbesteding voldoende en kwalitatief goede marktpartijen aantrekt, welke met scherpe en waar mogelijk innovatieve aanbiedingen zullen komen. Om dit te borgen is en worden de marktpartijen via de marktconsultatie meegenomen in het programma en in deze strategie.

Net als bij de rest van het programma is het ook voor de aanbesteding- en contracteringstrategie van belang om aandacht te besteden aan risico's, kansen en beheersmaatregelen. Daarom worden in de verdere uitwerking specifieke risicosessies ten behoeve van de aanbesteding georganiseerd. Daarbij zullen ook beheersmaatregelen worden benoemd. Net als bij de programmabrede risico's zullen deze voortdurend worden gemonitord. Het wegnemen van onzekerheden/risico's kan er toe leiden dat de huidige post onvoorzien zoals gehanteerd in de MKBA wordt gereduceerd.

Met deze verschillende instrumenten voor kwaliteitsborging en de bestaande structuur van governance en reviews, worden risico's op tunnelvisie en tegenvallers zoveel mogelijk vermeden en wordt geleerd van ervaringen.

13. Vervolg

Met deze brief heb ik u inzicht willen geven in de eerste contouren van aanbesteding- en contracteringstrategie. Bij een aantal onderdelen van deze strategie beginnen deze contouren vorm aan te nemen, maar er zijn nog belangrijke onderzoeken noodzakelijk om gedegen en solide keuzes te kunnen maken. Daarbij speelt ook de onderlinge onafhankelijkheid. Eind van het jaar worden te maken keuzes aan u voorgelegd in een go/no-go moment.

Om tot de definitieve strategie te komen worden in de periode tot en met de zomer de nodige stappen gezet. Het gaat dan vooral om de nieuwe marktscan, het updaten van de PPC en het houden van marktconsultaties. Met de uitkomsten uit deze stappen kunnen alle onderdelen van de strategie worden voltooid en gezamenlijk worden vastgesteld. De Tenderboard zal in aanloop hier naartoe regelmatig worden geconsulteerd op de onderdelen en uiteindelijk de gehele strategie beoordelen.

De aanbesteding- en contracteringstrategie is een belangrijke stap richting de projectbeslissingen in 2016. Deze markeren immers het begin van de aanbestedingsprocedures die naar verwachting circa 2 jaar zullen duren, afhankelijk van aard en omvang van de opdrachten en of sprake is van een aanbestedingsvorm waarbij een dialoog met marktpartijen plaatsvindt.

Uiteraard ben ik graag bereid een technische briefing te laten verzorgen over de eerste contouren van de aanbestedingen zoals opgenomen in deze brief.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld